

El derecho a un salario justo. La Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea*

The right to a fair wage. Directive (EU) 2022/2041, on adequate minimum wages in the European Union

Francisca Fernández Prof**

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Vigo*

ORCID ID: 0000-0003-4668-4017

Recibido: 14/8/2023

Aceptado: 28/9/2023

doi: 10.20318/labos.2024.8395

Resumen: Si bien conforma una cuestión clásica, el salario se halla de nuevo en el centro del debate. Tras sucesivas crisis, devaluadas las retribuciones y ante una nueva realidad -los trabajadores pobres-, la garantía de salarios mínimos suficientes ocupa y preocupa, también en el marco supra-nacional: tradicionalmente, en las normas internacionales y, más recientemente, en el Derecho europeo. Muestra de esto último es la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, objeto del presente estudio. En este, tras una breve contextualización de la intervención europea y un análisis de las herramientas internacionales en la materia, el análisis aborda los extremos más destacados de la nueva norma: en síntesis, la cuestión competencial y los objetivos a cumplir por los Estados Miembros.

Palabras clave: Salario, factores de erosión, salarios mínimos justos, Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE.

Abstract: Although it is a classic issue, wages are once again at the center of the debate. After successive crises, devalued wages and faced with a new reality - the working poor - the guarantee of adequate minimum wages is a matter of concern, also in the supra-national framework: traditionally, in international norms and, more recently, in European law. An example of the latter is Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union, which is the subject of this study. To this end, after a brief contextualization of the European intervention and an analysis of the international standards on the

*El presente estudio, desarrollado en el marco del programa de “Consolidación e estructuración de unidades de investigación competitivas do Sistema Universitario de Galicia” (Ref.: ED431B 2022/11), fue presentado en el marco del Congreso Regional Europeo de la SIDTSS, celebrado en Gante del 6 al 8 de septiembre de 2023.

**franfernandez@uvigo.gal

subject, the analysis addresses the most important aspects of the new regulation: in short, the question of competence and the objectives to be met by the Member States.

Keywords: Wage, erosion factors, fair minimum wages, adequate minimum wages Directive.

1. Introducción

El salario se erige en elemento nuclear y definidor del contrato de trabajo, determinante, junto a otros extremos, de la laboralidad misma del vínculo jurídico. Por ello, ha sido objeto de atención privilegiada, en sede legislativa, convencional y, correlativamente, doctrinal. Con todo, más allá de la categoría teórica o sustantiva –el salario mismo–, hoy por hoy, se halla en el centro del debate su caracterización, a modo de salario adecuado y suficiente para la atención de las necesidades personales y familiares de las personas trabajadoras, pero también como elemento sinalagmático y recíproco a la actividad laboral prestada. Tal es la justicia del salario o el derecho a un salario justo, como elemento consustancial al trabajo decente.

Conforme a la naturaleza misma del Derecho del Trabajo –a modo de rama del ordenamiento jurídico dirigida al reequilibrio de las posiciones de empresarios y trabajadores, singularmente mediante la fijación de estándares mínimos–, también el salario –materialización de la obligación básica a cargo del empleador y, por consiguiente, del correlativo derecho del trabajador– ha quedado sujeto a umbrales o límites mínimos. La garantía de una remuneración mínima por el trabajo prestado, mediante la formulación, por diversas fuentes, de un *quantum* o importe fijo por debajo del cual queda vetada la contratación y prestación de servicios, es, pues, común a la generalidad de los Estados. Y ha sido –y es– exigida por el Derecho Internacional, como elemento clave para la garantía del trabajo “decente”, a su vez configurado como herramienta para la generación de condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias. Más recientemente, también las instituciones europeas, aún carentes de competencia en la materia, han articulado acciones de estímulo a la implementación de instrumentos para la garantía de salarios justos y adecuados.

Conforma el punto de partida de la investigación la apreciación de elementos, estructurales y coyunturales, determinantes de una paulatina erosión y desnaturalización de dichos salarios justos y adecuados. Entre los primeros, deben referirse, sin duda, los fenómenos de la globalización y digitalización, generadores de una concentración o polarización de los empleos de calidad y, consecuentemente, del surgimiento y proliferación, colaterales, de profesiones poco cualificadas e, incluso, de formas no convencionales de trabajo, todas ellas escasamente retribuidas. A modo de factores coyunturales, deben referirse, desde luego, las recientes crisis, económicas y sanitaria, con un impacto muy notable en los salarios, a menudo de modo especialmente intenso en sectores con una elevada proporción de trabajadores con salarios ya muy bajos. Todo ello, como es

obvio, determina el surgimiento e incremento de trabajadores pobres, que, pese a hallarse empleados, tienen vetado el acceso a bienes y servicios esenciales¹. Se intensifica, pues, la desigualdad, salarial y, por ende, económica y social.

Frente a ello, debe remarcar, en clave de tendencia y aún en atención a objetivos también de índole económica –en esencia, la procura de una competencia leal en el mercado único–, el surgimiento de una terminología novedosa en el marco europeo: un discurso, ya de cariz social, que insistentemente apela a los objetivos de adecuación, suficiencia y dignidad de los salarios y, por extensión, de condiciones laborales y de vida. Muestra de tal nueva orientación son el Pilar Europeo de Derechos Sociales y, por supuesto, la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE.

En dicho contexto, el estudio persigue, en esencia, proceder a un análisis crítico de tales nuevos instrumentos jurídicos, cuestionando su efectiva contribución a la conformación de retribuciones estrictamente correlativas a la previa prestación de servicios, así como cuantitativamente suficientes para una digna atención de las necesidades de las personas trabajadoras. El análisis se detiene, de modo singular, en la Directiva (UE) 2022/2041, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, cuya génesis, objetivos y previsiones son objeto de estudio detallado.

2. Los factores de erosión: salarios mínimos en la nueva economía y ante las crisis

Los nuevos métodos de producción y de trabajo, ya inmersos en los procesos de globalización, externalización y digitalización, a menudo han ejercido –ejercen aún– una presión a la baja en el *quantum* de los salarios, poniendo a prueba las herramientas tradicionales para su fijación y protección. Tales fenómenos, en efecto, conducen a una concentración o polarización, territorial y sectorial, de los empleos más cualificados y mejor remunerados. Pero en el entorno de estos últimos, surgen, asimismo, empleos subremunerados, al eludirse, bajo la apariencia del trabajo autónomo, la aplicación misma del Derecho del Trabajo y, por consiguiente, de las normas, heterónomas y autónomas, de fijación del salario mínimo. En dicho sentido, sin duda, resulta paradigmático el sector de las plataformas digitales, en cuyo seno proliferan falsos autónomos, retribuidos, habida cuenta dicha calificación, conforme a los parámetros –con frecuencia, por unidad de obra (repartos o viajes realizados, por ejemplo)– señalados unilateralmente por el empleador, sin sujeción a límite o suelo mínimo alguno. Así quienes prestan servicios en las citadas plataformas a menudo perciben emolumentos o retribuciones –salarios, en realidad– muy por debajo de los estándares fijados por la Ley o el convenio colectivo

¹ En la materia, puede consultarse CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel, Pobres con trabajo: una categoría estadística en la Unión Europea y un colectivo sin entidad jurídica en España, al menos en su Derecho del Trabajo y Seguridad Social. *Documentación Laboral*. Madrid, Ediciones Cinca, vol I, núm. 122, 2021, p. 73 y siguientes.

que, dado la tipología de servicios prestados, habría de resultar de aplicación². Las nuevas tecnologías, por tanto, se erigen en una vía de elusión del marco laboral en general y de las normas sobre salario mínimo en particular³. E igual impacto producen, como es sabido, las estrategias empresariales de externalización, señaladamente transnacionales, al redundar en el recurso a mano de obra sujeta a la Ley del lugar de prestación de servicios, a menudo un Estado con estándares sociales –y salariales– sensiblemente inferiores a aquel en que se hallan los destinatarios finales de los productos⁴. Ya más recientemente, deben destacarse fenómenos, tal vez más coyunturales, como la pandemia y la inflación –en el marco europeo, en esencia atribuida a la guerra de Ucrania–, que han provocado una “brusca caída de los salarios reales”⁵.

Desde otra perspectiva, debe llamarse la atención sobre el recurso al salario –a su bajada, en realidad– a modo de herramienta para la contención, en el ámbito empresarial, de situaciones de crisis. Pues, en muchos Estados, la recesión de 2008 se erigió en pretexto para profundísimas reformas, entre otros extremos, de dos categorías, a efectos salariales singularmente relevantes: por un lado, la negociación colectiva sectorial, cuya capacidad de fijación de salarios mínimos ha resultado sensiblemente mermada; y, por otro lado, el poder empresarial de dirección, en cambio muy potenciado, también a efectos de modificación –y rebaja– de condiciones de trabajo, inclusive salariales. Así, ha sucedido en España tras la reforma operada en 2012 –Ley 3/2012⁶–, por cierto, en los extremos señalados, no revertida⁷.

² Son ilustrativas, en dicho sentido, las conclusiones alcanzadas en algún informe: Informe de la OIT, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo, Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra, 2019, p. 51; AA.VV. (Dir.: TODOLÍ SIGNES, Adrián, PEIRÓ SILLA, José María), *El trabajo en las plataformas digitales en la Comunitat Valenciana II*. Generalitat Valenciana, Valencia, 2022, p. 45.

³ Sobre el impacto de la digitalización de la economía, *vid.* CRUZ VILLALÓN, Jesús, *Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía. Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 138, 2017, p. 13-47; SUÁREZ CORUJO, Borja, *La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la seguridad social. Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 141, 2018, p. 37-66.

⁴ En la materia, *vid.* SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo, *Redes empresariales y Derecho del Trabajo*. Granada, Comares, 2016; FERNÁNDEZ PROL, Francisca, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Sonia, *Trabajadores inmersos en procesos de subcontratación transnacional: ¿qué protección desde el plano internacional? Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 52, núm. 156, 2019, p. 1383-1406; AA.VV. (Dir.: SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo, VIVERO SERRANO, Juan Bautista), *La construcción del Derecho del Trabajo de las redes empresariales*. Granada, Comares, 2019.

⁵ *Vid.* Informe de la OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*, Ginebra, 2023. La conclusión reproducida en texto se extrae, en concreto, del Resumen Ejecutivo, p. 1 (disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ddgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_862574.pdf).

⁶ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

⁷ Pues ha sido objeto de reforma, por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, el art. 84.2 ET, al sustraerse “La cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa” del elenco de materias susceptibles de regulación vía convenio de empresa negociable “en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior”, pero permanece inalterado, en cambio, el art. 41 ET.

3. El prolegómeno: la protección en el marco internacional

En los Tratados internacionales, aún de índole general, las referencias a la suficiencia del salario –si bien expresadas en términos diversos– son constantes. En todos ellos, resulta perceptible una concepción teleológica o instrumental del mismo, como herramienta para la consecución de un fin superior –la dignidad del trabajador y de su familia–, más allá, por tanto, de la estricta lógica del contrato laboral mismo. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸ señala que “toda persona tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana (...)” (art. 23). Y en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo, equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione, como mínimo, a todos los trabajadores: ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias”⁹. Y también en el marco de las Naciones Unidas, es precisa una referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, al vincularse, en particular, la consecución del Objetivo 8 –“Trabajo decente y crecimiento económico”– a la garantía de salarios “justos”.

Ya en el ámbito del Consejo de Europa, forzoso resulta referir el art. 4 de la Carta Social Europea (revisada)¹⁰, en que se enumeran los compromisos asumidos por las Partes “para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa”. Precepto, a cuyo tenor, en particular, las citadas Partes asumen “reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso”, lo que implica que la misma no sólo permita cubrir necesidades materiales básicas (alimentación, vestimenta y vivienda), sino también participar en actividades culturales, educativas y sociales. Una previsión que, a su vez, debe complementarse con lo indicado por el Comité Europeo de Derechos Sociales –órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta– que fija el nivel del salario mínimo en el 60 % del salario medio nacional neto –umbral, por cierto, según recuerda la doctrina, que no se alcanza en España¹¹–.

⁸ Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁹ Art. 7 del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966.

¹⁰ Estrasburgo, 3 de mayo de 1996.

¹¹ CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel, En 1000 palabras, el (in)cumplimiento español en materia salarial de la Carta Social Europea (Nihil novum sub sole). Brief AEDTSS, <https://www.aedtss.com/en-1000-palabras-el-incumplimiento-espanol-en-materia-salarial-de-la-carta-social-europea-nihil-novum-sub-sole/>, con referencia a las Conclusiones XXII-3 (2022) del CEDS, así como al Real Decreto 99/2003, de 14 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2023, cuyo preámbulo, sin embargo, dispone (erróneamente) que el mismo “culmina el objetivo de que el salario mínimo interprofesional alcance el 60 por ciento del salario medio en 2023, dando cabal cumplimiento a lo dispuesto por el Comité Europeo de Derechos Sociales en aplicación de la Carta Social Europea”. Sobre esta materia, también puede consultarse BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, Pepa, El salario mínimo interprofesional en España y la Carta Social Europea: el desacuerdo permanente. *Lex Social*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, vol. 12, núm. 1, 2022, p. 498 y siguientes. Para 2024, como es sabido, Ministerio y organizaciones sindicales más representativas han pactado una subida del SMI del 5 por 100.

Y resulta obligada, finalmente, una referencia a las normas internacionales de naturaleza propiamente laboral: de manera singular, los Convenios de la OIT sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (núm. 26, 1928) y sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131, 1970)¹², así como sobre la protección del salario (núm. 95, 1949) y sobre la igualdad de remuneración (núm. 100, 1951). Estos, en efecto, revelan una preocupación precoz e intensa de la OIT en la materia¹³, ya perceptible, por cierto, al tiempo de su creación misma, al referir expresamente el Preámbulo de la Constitución de la OIT, de 1919, la necesaria “garantía de un salario vital adecuado”¹⁴. Pero de los Convenios se infiere, asimismo, la evidente dificultad que presenta la regulación, a nivel supraestatal o global, de una remuneración mínima, por ello, sin perjuicio de las singularidades de cada instrumento¹⁵, fundamentalmente dirigida a la configuración de un modelo con el que alcanzar, en esencia, dos objetivos: por un lado, la fijación de una remuneración mínima atendiendo al concreto contexto socio-económico de que se trate¹⁶; por otro lado, la articulación de mecanismos para garantizar su eficacia¹⁷.

¹² Sobre este, con análisis de los antecedentes, *vid.* ESTRADA BALLESTEROS, David, Convenio sobre la fijación de salarios mínimos. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Italia, Adapt University Press, vol. 7, núm. 0, 2019, p. 1033 y siguientes.

¹³ En la materia, de modo más extenso, ha de consultarse CAMPS RUIZ, Luis Miguel, La protección de los salarios en la historia de la OIT. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, núm. 147, 2020, p. 249.

¹⁴ Posteriormente, en 1944, los miembros de la OIT adoptaron e incorporaron a la Constitución, la Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la OIT, la cual afirma la “obligación solemne” de la OIT de fomentar “en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección”.

¹⁵ El primero de ellos, como se recordará, sólo es de aplicación “en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”, ostentando, pues, carácter supletorio –art. 1 del Convenio núm. 26, de 1928–. En cambio, el de 1970, núm. 131, es de alcance más general: conforme al mismo, en efecto, “Todo Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique [el citado] Convenio se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema” (art. 1).

¹⁶ En dicho sentido, el art. 3 del Convenio 131 dispone: “Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: (a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; (b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo”.

¹⁷ Por ello, “Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal o de otra naturaleza” (art. 2 del Convenio núm. 131) y “Deberán adoptarse medidas apropiadas, tales como inspección adecuada, complementada por otras medidas necesarias, para asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones relativas a salarios mínimos” (art. 5 del Convenio núm. 131).

4. El marco europeo: especial referencia a la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE

En clave de tendencia –ideológica–, si bien objetivos económicos inspiran, asimismo, la intervención europea en la materia –señaladamente, la procura de una competencia leal en el mercado único–, debe remarcarse el surgimiento de una terminología novedosa en el marco europeo: un discurso, ya de cariz social, que insistentemente apela a los objetivos de adecuación, suficiencia y dignidad de los salarios y, por extensión, de condiciones laborales y de vida¹⁸. Ello revela una nueva centralidad –cierta urgencia, incluso¹⁹–, en el ámbito europeo, de la cuestión salarial, sobre la que, no obstante, las instituciones de la UE no ostentan competencia.

El giro es producto del surgimiento de un fenómeno nuevo: la pobreza de quienes trabajan –y ya no sólo de quienes han perdido su empleo–, como consecuencia de la precarización extrema de sus condiciones laborales, singularmente salariales. Se trata, pues, de la respuesta –aún tardía y tímida o “a la europea”– al proceso de devaluación salarial ya iniciado tras la crisis financiera de 2008, habida cuenta el impacto directo de esta y también de las muy lesivas reformas articuladas frente a la misma. Muchos años después, tras el crash provocado por la crisis sanitaria y ya expuestos a nuevas tensiones fruto de la guerra de Ucrania –tensiones, singularmente, inflacionistas y, por tanto, con impacto directo en los salarios–, toda intervención en pro de la recuperación salarial es bienvenida. Y ello, aún cuando todos los Estados de la UE ya cuentan con sistemas legales o, al menos, con herramientas convencionales –a menudo, sectoriales– para la fijación de salarios mínimos²⁰, presentando estos, con todo, una notable variedad, en términos

¹⁸ A modo de ejemplo del carácter ambivalente de la retórica europea en materia salarial, el discurso de la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, en el marco del debate sobre el estado de la UE de septiembre de 2020: “Lo cierto es que, para demasiadas personas, trabajar ya no sale a cuenta. El dumping salarial destruye la dignidad del trabajo, penaliza al empresario que paga salarios dignos y falsea la competencia leal en el mercado único. Esta es la razón por la que la Comisión presentará una propuesta legislativa para ayudar a los Estados miembros a establecer un marco para el salario mínimo”.

¹⁹ LOFFREDO, Antonio, ORLANDINI Giovanni, La propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado. *NET21* (<https://www.net21.org/>), núm. 4, 2021, p. 1.

²⁰ En concreto, en 21 de los Estados miembros el salario mínimo se fija a través de mecanismos de intervención legal, en tanto que en 6 Estados (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Italia, Austria y Chipre) se remite la materia a la negociación colectiva, CRUZ VILLALÓN, Jesús, La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. *Blog de Jesús Cruz Villalón*. <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>. Así, un quinto de la población de la UE vive en uno de los seis Estados miembros que no tienen establecido un salario mínimo legal, si bien sí “algún tipo de fijación por la negociación colectiva sectorial”, GIMENO DÍAZ DE ATAURI, Pablo, La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*. Sevilla, Universidad de Sevilla, núm. 6, 2022, p. 39.

absolutos y asimismo relativos²¹. Tal dualidad de sistemas –heterónimo y autónomo–, como se verá, determina el cariz de la intervención europea²².

4.1. *El Derecho originario*

Si bien no aluden expresamente a una intervención en materia de salarios mínimos, varios preceptos de Derecho originario sustentan toda propuesta de dignificación de condiciones de trabajo –inclusive, por tanto, salariales–. De la CDFUE deben destacarse al menos dos preceptos, por cierto, también retenidos por los Considerandos de la Directiva (UE) 2022/2041. Tal es el caso del art. 31 –rubricado “Condiciones de trabajo justas y equitativas”–, a cuyo tenor “Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten (...) su dignidad”, y también del art. 23 de la Carta, que apela a la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres, “en todos los ámbitos”, “inclusive en materia de (...) remuneración”.

Ya en el TUE, debe repararse en preceptos de alcance transversal, sin duda susceptibles de lectura desde la óptica del presente estudio –a modo, por tanto, de fundamentos jurídicos de la intervención europea en materia de salarios mínimos–. Tal es el caso, en primer término, del art. 2 TUE en que se relacionan los valores en que se fundamenta la UE: así, de respeto a la dignidad humana y a la igualdad. Y es obligada una referencia al art. 3 TUE, a cuyo tenor la Unión tiene por finalidad promover, entre otros objetivos, el “bienestar de sus pueblos” (apartado 1), “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado (...) [y] en una economía social de mercado (...) tendente al pleno empleo y al progreso social”. Además, “la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará (...) la igualdad entre mujeres y hombres”, así como “la cohesión económica, social y territorial” (todo ello en el apartado 3).

En el TFUE, al margen de los preceptos en que se proclaman el principio de igualdad y la prohibición de discriminaciones –señaladamente los arts. 8 y 10, sin duda susceptibles de una lectura en “clave salarial” y determinantes de intervenciones de Derecho derivado específicas–, procede referir el art. 9, a cuyo tenor, como es sabido, “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado (...) [y] con la lucha contra la exclusión social”, al ser esta última, de manera muy recurrente, fruto de una originaria vulnerabilidad económica habida cuenta la carencia o insuficiencia del salario.

²¹ Así, en julio de 2023, los salarios mínimos en los Estados miembros de la UE oscilaban entre 399€ mensuales en Bulgaria y 2.508€ mensuales en Luxemburgo, según datos proporcionados por Eurostat, que pueden consultarse en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics&action=statexp-seat&lang=es, en que se indican, asimismo, los niveles del salario mínimo en relación con los ingresos brutos medios.

²² Como destaca, CRUZ VILLALÓN, Jesús, *La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea...*, *op. cit.*, aquella debía respetar –y así fue– el modelo, aún minoritario, de salarios mínimos convencionales, evitando, mediante el recurso a una fórmula mixta, que los Estados que optan por el mismo percibiesen la Directiva como una injerencia en su sistema de relaciones laborales.

4.2. El Pilar Europeo de Derechos Sociales: el derecho de los trabajadores a salarios justos

En noviembre de 2017, en Gotemburgo, en el marco de la Cumbre Social para un Empleo y Crecimiento Justo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Un documento que, tras años de duros ajustes, conforma la expresión de un renovado compromiso con la dimensión social de la UE –si bien aún muy alejado de aquellos grandes hitos de la construcción de la Europa social²³–. El Pilar es, por tanto, un fruto de la crisis financiera de 2008, pues no sólo surge con la vocación –declarada– de atenuar su impacto directo, sino también –pese a no expresarlo abiertamente–, de revertir de algún modo los efectos de las políticas europeas arbitradas para contener aquélla. Políticas, en lo que a la materia retributiva se refiere, determinantes de la vinculación de los salarios a la productividad²⁴, contribuyendo sensiblemente al consiguiente proceso de devaluación salarial. De modo que tales medidas, articuladas en el marco del denominado “Pacto del Euro” o “Pacto por el Euro plus” de 2011²⁵ –circunscrito a la zona euro y dirigido, según sus promotores, a atajar la crisis de deuda–, contribuyeron, junto a la crisis misma y a otros factores –a menudo de cariz interno–, a un proceso de sustitución de los empleos pre-crisis –acordes a estándares mínimos de calidad– por empleos post-crisis –en cambio, precarios y “de pobreza”²⁶–. Así, “gran parte de los ajustes económico-financieros han sido repercutidos sobre el trabajo, sobre los trabajadores y trabajadoras”²⁷, generando un aumento de la pobreza y exclusión social, que, ahora, pretenden enjugarse mediante el Pilar y las medidas a su amparo articuladas.

Además, en la génesis del Pilar, se halla, asimismo, la voluntad de encarar nuevos retos. Entre otros, muy sucintamente, el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, la digitalización y la globalización, la culminación del proceso de integración de las mujeres al trabajo productivo, la creciente movilidad de las personas trabajadoras o el envejecimiento de la población. Fenómenos, de orden económico y también de cariz social, que exigen de múltiples intervenciones, señaladamente, por lo que aquí respecta, en lo relativo a salarios, sin duda más comprometidos en el marco de las nuevas formas de trabajo –por ejemplo, a distancia y al amparo de contratos atípicos–, en estructuras empresariales complejas –así, en grupos de empresas y de recurrirse a externalizaciones, en ocasiones con proyección internacional–, así como en el caso de personas trabajadoras tradicionalmente más expuestas a tratos peyorativos o discrimi-

²³ Entre estos, acostumbran señalarse, tras el Tratado de Roma de 1957, la aprobación del Acta Única Europea (1986), de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), del Tratado de Ámsterdam (1997), así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2007).

²⁴ Lo que, a su vez, requirió de políticas de “disminución de salarios públicos para evitar la subida de los privados”, así como la “promoción de la negociación personal frente a la colectiva”, RAMOS QUINTANA, Margarita, El Pilar Europeo de Derechos Sociales: la nueva dimensión social europea. *Revista de Derecho Social*. Albacete, Bomarzo, núm. 77, 2017, p. 24.

²⁵ Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2011.

²⁶ Informe OIT, Global wages Report 2016/2017, Wage Inequality in workplace, Geneva, 2016.

²⁷ RAMOS QUINTANA, Margarita, El Pilar Europeo de Derechos Sociales..., *op. cit.*, p. 24.

natorios –mujeres, trabajadores maduros o jóvenes–. Una vulnerabilidad salarial con repercusiones, dicho sea de paso, desde una perspectiva jurídico-laboral –generando precariedad, pobreza y exclusión social–, pero también en la sostenibilidad de los sistemas de protección social, al depender los ingresos de estos de cotizaciones, a su vez calculadas habida cuenta los montos salariales.

Anunciada, en 2015, la voluntad de “redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado europeo justo y verdaderamente paneuropeo”²⁸, tras el desarrollo de un amplio proceso de consulta que culminó el 31 de diciembre de 2016²⁹, en 2017 las Instituciones europeas proceden a la proclamación de los 20 principios constitutivos del Pilar. Una iniciativa que conviene ponderar en sus justos términos. Desde una óptica material, conviene referir que esta no implica una reordenación de prioridades, ni una reformulación de los postulados económicos de la UE. Lo económico sigue primando y el crecimiento y la competitividad aún conforman los paradigmas. Con todo, progreso económico y social se estiman “estrechamente interrelacionados” y se aboga por la construcción de un “modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de Europa y haciendo de ella un mejor lugar para invertir, crear puestos de trabajo y fomentar la cohesión social”. Así, “hacer hincapié en los resultados sociales y de empleo”, según expresa asimismo el preámbulo del Pilar, “es especialmente importante [...] para aumentar la resiliencia y consolidar la Unión Económica y Monetaria”. Lo que, por otro lado, implica que la iniciativa, si bien abierta al conjunto de Estados Miembros, resulte especialmente concebida para la zona Euro.

Ya desde una perspectiva estrictamente jurídica, debe precisarse la naturaleza del Pilar, a cuyos efectos conviene reparar en la terminología expresamente empleada: el Pilar conforma una “guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes”, expresa “principios y derechos esenciales”, esto es, “reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios”. El Pilar, por consiguiente, no alberga derechos nuevos –reitera los existentes– y establece líneas programáticas o de tendencia a desarrollar de conformidad con el Derecho originario y en el marco competencial ya vigente, que, por tanto y según señala expresamente, no es objeto de ampliación alguna (apartado 18 del Preámbulo). El Pilar recopila principios inspiradores de intervenciones futuras tanto a nivel de la Unión como en los Estados miembros, en el ámbito, como se ha adelantado, de sus competencias respectivas y de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (apartado 17 del Preámbulo)³⁰. Tarea de desarrollo y aplicación del Pilar, en el marco europeo e interno, en la que, por otro lado, los

²⁸ Por el entonces Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, en el marco del debate sobre el estado de la Unión celebrado el 9 de septiembre de 2015.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para la Apertura de una Consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales, de 8 de marzo de 2016, figurando en Anexo el Primer esbozo preliminar de un pilar europeo de derechos sociales, COM (2016), 127 final.

³⁰ Sobre el particular, *vid.* TOMÁS MALLÉN, Beatriz, El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española. *Lex Social*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, vol. 13, núm. 1, 2023, p. 1 y siguientes.

interlocutores sociales están explícitamente llamados a desempeñar un “papel crucial” (apartado 21 del Preámbulo). Sentadas las líneas de acción, el Pilar opera, pues, un reenvío o delegación, en instituciones europeas e internas y, en colaboración con estas, en los interlocutores sociales, a cuyos efectos se establecen recomendaciones. Algunas son especialmente llamativas, por su cariz –económico y no social– y contundencia –expresan una prohibición que contrasta con la naturaleza programática del texto–: “el establecimiento del pilar europeo de derechos sociales no afecta al derecho de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social y de gestionar sus finanzas públicas y no debe afectar de modo sensible a su equilibrio financiero” (apartado 19 del Preámbulo).

En cuanto al impacto sobre normas previas, ninguna de las disposiciones del Pilar es susceptible de interpretaciones limitativas o lesivas de los derechos reconocidos por el Derecho de la UE, por el Derecho Internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros –“incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo”–. Asimismo y en sentido inverso, el Pilar no impide que Estados e interlocutores sociales articulen normas sociales más ambiciosas (apartado 16 del Preámbulo).

Como puede deducirse de lo ya señalado, la fuerza vinculante del Pilar no es jurídica. Como norma de *soft law*, tal fuerza es de naturaleza política: así, “cumplir los objetivos del pilar europeo de los derechos sociales constituye un compromiso y una responsabilidad políticos compartidos” (apartado 17 del Preámbulo), por consiguiente, de la UE y de los Estados miembros.

Por todo ello –habida cuenta la referida naturaleza política, su vinculación material a objetivos económicos, así como por el “corsé” competencial del que la UE rehúsa explícitamente despojarse–, no son de extrañar el escepticismo y desconfianza con que fue recibida la iniciativa. Más aún al liderar esta precisamente quienes, no muchos años antes, abogaron por aquellas políticas de austeridad desencadenantes de las reformas laborales más incisivas –y regresivas– a nivel interno. No puede dejar de remarcarse, por otro lado, la oportunidad, en términos económicos y también políticos, del despertar de tal nueva sensibilidad: lo primero, al posponerse su surgimiento a un periodo económicamente propicio –ya reducido el déficit de los Estados y recuperada la senda del crecimiento–; lo segundo, habida cuenta la necesidad de contrarrestar el euroescepticismo creciente –determinante del traumático “Brexit”– y procurar una mayor identificación de los ciudadanos con el proyecto europeo.

En el marco del Capítulo II, rubricado “Condiciones de trabajo justas”, figura el “Principio” relativo a salarios, a cuyo amparo se reconoce, en primer término, el derecho de los trabajadores “a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno”. Para lo que, según señala el Pilar, “debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia en función de las condiciones económicas y sociales, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo”. De manera singular, el Principio analizado, señala, asimis-

mo, que “debe evitarse la pobreza de los ocupados”. El Pilar, por consiguiente, apela al reconocimiento de salarios caracterizados por tres notas. Han de conformar, en primer término, umbrales mínimos, a priori, por tanto, no susceptibles de rebaja, resultando vetadas la contratación y remuneración por importe inferior al fijado con carácter mínimo. En segundo lugar, tales salarios han de ser “justos”, lo que conecta con la reciprocidad y conmutatividad de las prestaciones laborales de trabajadores y empleadores y el equilibrio del contrato de trabajo, pero también, según expresa literalmente el Pilar, con la garantía del referido “nivel de vida digno”. Concepto, sin duda, de difícil aprehensión, que, en una interpretación sistemática del Principio, cabría reconducir a la exigencia de abono de un *quantum* que permita, cuando menos, la atención de las necesidades esenciales del trabajador y de su familia, evitando la pobreza de ambos. Finalmente, los salarios han de ser “adecuados”, adjetivo que apela, en una interpretación literal del Principio, a la consideración de varios factores en su proceso de fijación: en conexión con su justicia, la referida garantía de atención de necesidades básicas personales y familiares, pero también las “condiciones económicas y sociales” concurrentes y, “al mismo tiempo”, la salvaguarda del acceso al empleo y de los incentivos para buscar trabajo. Los salarios mínimos propuestos, por tanto, deben adaptarse a los correspondientes entornos económicos y sociales –desde luego, estatales, pero también, tal vez, de ámbitos más reducidos– y deben fomentar –o, cuando menos, no desalentar– la búsqueda y el acceso al trabajo. Así, en línea con el objetivo de erradicación de trabajadores pobres, el Principio apela a la garantía de cuantías salariales por las que, dicho coloquialmente, “valga la pena trabajar”.

En última instancia, el Pilar aboga por la transparencia de los procesos de fijación de salarios, cuyo carácter determinable –o pre-determinable– también se erige en requisito obligatorio: así, “todos los salarios deberán fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales”. Señaladamente lo primero –la transparencia en materia salarial– conecta, sin duda, con otro Principio del Pilar –el posterior Principio 7, a cuyo tenor “los trabajadores tienen derecho a ser informados por escrito al comienzo del empleo sobre sus derechos”– y, ya en el ámbito del Derecho derivado, con las previsiones de la Directiva (UE) 2019/1152, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE. Según esta, en efecto, los Estados miembros han de garantizar que los empleadores informen a sus trabajadores sobre los elementos esenciales de su relación laboral, entre los que figura expresamente “la remuneración, incluida la retribución de base inicial, cualesquiera otros componentes, en su caso, indicados de forma separada, y la periodicidad y el método de pago de la remuneración a la que tenga derecho el trabajador” (art. 4). Lo segundo –el carácter predecible de lo abonado en concepto de salario–, por su parte, parece vincularse al propósito, más general, del Pilar, de contribuir a la generación de “empleos seguros” –así denominados por el Principio 5–, lo que cabría vincular con la garantía de condiciones laborales estables y, por tanto, de calidad –aun cuando el citado Principio 5 apele asimismo al carácter “adaptable” de los empleos–.

4.3. La Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE

4.3.1. Una Directiva para la “mejora de las condiciones de vida y de trabajo”

La puesta en práctica del Pilar Europeo se halla en el origen de la Directiva. Puesta en práctica, a “escala europea y de los Estados miembros”, a la que ya apeló la Agenda Estratégica para 2019-2024³¹ y que reiteró el documento Orientaciones Políticas para la Comisión 2019-2024³². En dicho contexto, asimismo, la Comunicación de la Comisión “Una Europa social fuerte para unas transiciones justas” señaló que “los trabajadores de Europa deben tener un salario mínimo justo que les permita tener una vida digna”, para lo que aboga por la fijación de salarios mínimos “según las tradiciones nacionales, mediante convenios colectivos o disposiciones legales”³³.

Tal propósito, finalmente, se materializa en la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE. Una intervención que se sustenta en los arts. 151.1 y 153.1.b) TFUE: conforme a estos, en efecto, “la Unión y los Estados miembros tendrán como objetivo (...) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso” (art. 151.1 TFUE), para lo que “la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros”, entre otros, en el ámbito de las “condiciones de trabajo”. Unos preceptos, conviene remarcarlo, que refieren explícitamente la Carta Social Europea (de 1961) y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales (de 1989) –art. 151.1 TFUE–, ambas con referencia expresas al derecho a remuneraciones “suficientes”, lo que puede interpretarse en clave de subsunción de estas últimas en la categoría más general de “condiciones de vida y de trabajo”. Pues así lo señaló, en ocasiones, la jurisprudencia europea, al sostener que estas comprenden, asimismo, condiciones relativas a pagos o salarios³⁴, doctrina, por cierto, en el proceso de aprobación de la Directiva analizada, recordada por las organizaciones sindicales.

Y la intervención, por otro lado, se estima compatible con la exclusión contemplada por el art. 153.5 TFUE –a cuyo tenor, como se recordará, “Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones”³⁵–, al no prever la Directiva, como se verá, ningún mecanismo uniforme de fijación de salarios mínimos, ni, por supuesto, pretender la armonización de estos en todos los Estados de la UE (Considerando 19). Lo que

³¹ Consejo Europeo, Bruselas, 20 de junio de 2019.

³² Documento elaborado por la entonces candidata a Presidenta de la Comisión Europea, U. Von der Leyen, “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, p. 10

³³ Comunicación de la Comisión, de 14 de enero de 2020, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2020) 14 final), p. 8.

³⁴ Entre otras, SSTJUE de 13 de septiembre de 2007 (asunto C-307/05, Del Cerro Alonso, ECLI:EU:C:2007:509), y de 10 de junio de 2010 (asuntos, C-395/08 y C-396/08, Bruno, ECLI:EU:C:2010:329).

³⁵ Así como “al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal”. Lo que la doctrina ha calificado de “compromiso ordoliberal” de no intervención en ciertas áreas: BAYLOS GRAU, Antonio, La Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. *Nueva Tribuna*. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/directiva-salarios-minimos-ade cuados-union-europea-laboral-ue/20221028130805204416.html>

se deduce del citado precepto, en efecto, es que la Unión no puede imponer a los Estados el modo en que han de cuantificarse los salarios, ni tampoco su importe, pero no por ello ha de entenderse prohibida toda intervención en la materia –por cierto ya contempladas, de modo más o menos explícito, en otras normas, más recientemente en las Directivas 2019/1158³⁶ o 2019/1152³⁷ y, tradicionalmente, en el marco de las Directivas antidiscriminatorias³⁸, si bien ciertamente al amparo de títulos competenciales singulares³⁹.

En cualquier caso, el veto expresado por el citado art. 153.5 TFUE marca de modo decisivo la nueva norma. Pues, si bien la remuneración es, en efecto, susceptible de subsunción en la macro-categoría “condiciones de trabajo” –sobre las que sí cabe, en principio, intervención–, ello no basta para sortear materialmente la exclusión expresamente señalada por el art. 153.5 TFUE. De modo que, paradójicamente, inmersa en una suerte de “círculo vicioso competencial”⁴⁰, la Directiva “sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea” se abstiene de toda intervención directa sobre los mecanismos internos de fijación de tales salarios, ni mucho menos ofrece una regulación a nivel europeo de estos últimos⁴¹. La norma, en gran medida, como se desarrollará a continuación, se ve replegada al terreno de las disposiciones meramente promocionales.

En cuanto a la técnica jurídica empleada, conforme a lo previsto por el art. 153.2.b) TFUE y previo desarrollo de las consultas con los interlocutores sociales *ex art.* 154.2 TFUE –que, sin embargo, no desembocaron en un acuerdo en la materia⁴², la

³⁶ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, cuyo art. 10 prevé que “Los Estados miembros garantizarán que, al finalizar los permisos (...), los trabajadores tengan derecho a reincorporarse a su trabajo o a un puesto equivalente en unas condiciones, que no les resulten menos favorables, así como a beneficiarse de cualquier mejora de las condiciones laborales a la que hubieran tenido derecho si no hubieran disfrutado el permiso”, entendiéndose subsumidas las remuneraciones en las citadas condiciones o mejoras de estas.

³⁷ Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, que regula los procedimientos empresariales de información en materia de condiciones de trabajo, entre otras, salariales.

³⁸ Así, hoy por hoy, *ex art.* 4 de la Directiva 2006/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).

³⁹ Este argumento también en GIMENO DÍAZ DE ATAURI, Pablo, La Directiva de salarios mínimos adecuados..., *op. cit.*, p. 43.

⁴⁰ BOGONI, Milena, La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre. *Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 166, 2023, p. 182, que recoge la distinción, efectuada por la doctrina italiana, entre retribución entendida como condición de trabajo, por consiguiente incluida entre las materias competencia de la UE y retribución “tout court”, en cambio, potestad de los Estados miembros, o, dicho de otro modo, entre, respectivamente, “retribución-obligación social” y “retribución-compensación económica”.

⁴¹ LOFFREDO, Antonio, ORLANDINI Giovanni, La propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado..., *op. cit.*, p. 1.

⁴² Desde el 14 de enero y hasta el 25 de febrero de 2020, es puesta en marcha la primera fase de consultas a los interlocutores sociales sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo (C (2020) 83 final). La segunda fase de consultas (C (2020) 3570 final), ya relativa al contenido e instrumento jurídico a utilizar, se desarrolló entre el 3 de junio y el 4 de septiembre de 2020.

intervención adopta la forma de directiva; instrumento, como es sabido, comprensivo de normas mínimas cuya transposición corresponde, en el plazo para ello estipulado (hasta el 15 de noviembre de 2024), a los Estados miembros –que, a su vez, podrán confiar su aplicación a los interlocutores sociales (art. 17)–. Debe destacarse, con todo, la naturaleza esencialmente política –tal vez más que jurídica– de la nueva norma. Naturaleza, por un lado, “forzada” por la compleja base jurídica en que se articula –habida cuenta la permanente necesidad de esquivar la exclusión señalada por el art. 153.5 TFUE, como se verá, de modo muy palpable, a lo largo del texto– y también fruto del cambio de rumbo –ideológico y, por tanto, político– que representa. El diagnóstico de situación del que parte la Directiva es, a efectos de esto último, sumamente ilustrativo: las instituciones europeas que por mucho tiempo han abogado por una vinculación, cuasi-exclusiva, de los salarios a la productividad –con el correlativo desprecio a su fijación en el nivel supra empresarial–, muestran ahora preocupación por la erosión de las estructuras tradicionales, sectoriales e intersectoriales, de la negociación colectiva. Lo que, sin embargo, achacan solamente a factores externos: el Considerando 16 de la Directiva refiere, así, factores como “los cambios estructurales de la economía hacia sectores menos sindicalizados” o “la disminución de la afiliación sindical relacionada con el aumento de las formas de trabajo nuevas y atípicas”. Incluso resulta especialmente ilustrativo el sostén en una norma internacional –el Convenio 131 de la OIT, a que alude el Considerando 8– de la que hasta ahora la UE se había alejado sensiblemente.

4.3.2. Objetivos y prescripciones

Pese a la exigua fundamentación competencial de la Directiva –y el veto que le condiciona–, esta persigue, en esencia, la configuración de un marco normativo para la consecución de tres objetivos básicos (art. 1): adecuar los salarios mínimos legales con el objetivo de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas, fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y procurar el acceso efectivo –y generalizado– de los trabajadores a las herramientas internas –legales o convencionales– de protección de aquéllos.

A tales efectos, conforme a una concepción expansiva al uso⁴³, se estiman trabajadores todos aquellos que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo previsto en la legislación, los convenios colectivos o los usos vigentes en cada Estado miembro, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TJUE (art. 2)⁴⁴. A lo que se suma, ya en los Considerandos de la norma, la referencia explícita, con clara vocación universalizadora, a categorías singulares –“los trabajadores domésticos, los trabajadores según demanda, los trabajadores intermitentes, los trabajadores retribuidos mediante vales, los trabajadores de plataformas digitales, los trabajadores en prácticas, los aprendices y otros

⁴³ Así lo destaca también BOGONI, Milena, *La regulación europea del salario mínimo...*, *op. cit.*, p. 188.

⁴⁴ Sobre el particular, por todo, CABEZA PEREIRO, Jaime, *El concepto de trabajador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Documentación Laboral*. Madrid, Ediciones Cinca, vol. 1, núm. 113, 2018, p. 45 y siguientes.

trabajadores atípicos, así como los falsos autónomos y los trabajadores no declarados” (Considerando 21)– o especialmente vulnerables –“las mujeres, los trabajadores más jóvenes, los trabajadores migrantes, los progenitores de familias monoparentales, los trabajadores poco cualificados, las personas con discapacidad y, en particular, las personas que sufren múltiples formas de discriminación” (Considerando 10)–.

Para todos ellos, la nueva norma, además de impulsar la articulación de sistemas convencionales de fijación de salarios mínimos, pretende influir –aun indirectamente–, en el monto o cuantía estipulados, abogando por la adecuación, en términos económicos, de los salarios mínimos fijados legalmente. Adecuación –concepto jurídico indeterminado– que la Directiva define en términos teleológicos, al concebirse tales salarios mínimos adecuados como condición necesaria para alcanzar “condiciones de vida y de trabajo dignas”, así como para “contribuir a una convergencia social al alza” y “reducir la desigualdad salarial” (art. 1 y, en desarrollo de este, art. 5).

Al tiempo que identifica su objeto, la norma europea señala, asimismo, conforme a la prohibición expresada por el art. 153.5 TFUE, aquellos ámbitos inalterados por la misma, operando una delimitación negativa sin duda singular y en cierto modo contrapuesta a su propósito último –la protección económica de las personas trabajadoras vía salarios mínimos–. La Directiva, en efecto, debe entenderse “sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros en la fijación del nivel de los salarios mínimos” y ha de “respetar plenamente el derecho a la negociación colectiva” (art. 1, apartados 3 y 4). La norma, por tanto, ni establece la obligación de fijación de un salario mínimo legal, ni impone sistema alguno de regulación convencional de salarios mínimos. Y no configura, por supuesto, herramienta alguna de determinación e imposición de salarios mínimos a escala europea.

Todo ello –la configuración de un objetivo indirecto o mediato (la generación de condiciones de vida y de trabajo dignas mediante salarios mínimos), el recurso a conceptos jurídicos indeterminados (la adecuación de dichos salarios) y la identificación de materias cuya intervención resulta vetada– confiere a la Directiva un elevadísimo grado de inconcreción –casi de abstracción–. Y tal es, con toda probabilidad, una de sus debilidades –intrínsecas– más destacadas, por mucho que se halle fundamentada en el reparto competencial arbitrado por el Derecho originario.

La Directiva, por otro lado, contempla –y respeta– los dos modelos de fijación de salarios –legales y convencionales–, respecto de los cuales el legislador europeo no muestra abiertamente preferencia alguna. La norma, cuya estructura viene determinada por tal dualidad de sistemas, tan sólo establece –bien a modo de recomendaciones, bien con carácter imperativo– disposiciones de aplicación a sistemas legales de fijación de salarios mínimos –las del Capítulo II–, previsiones dirigidas a sistemas convencionales –las señaladas en el art. 4– y “Disposiciones horizontales” predicables de ambos –las del Capítulo III, que procuran, en esencia, el cumplimiento efectivo de lo preceptuado–.

En el marco del Capítulo II y, por tanto, para el caso de salarios mínimos legales, la Directiva establece la obligación de los Estados miembros de garantizar una fijación y actualización de tales salarios mínimos conforme a “criterios establecidos para contribuir a su adecuación, con el objetivo de lograr un nivel de vida digno, reducir la pobreza de

los ocupados, fomentar la cohesión social y la convergencia social al alza” (art. 5). La concreta definición de tales criterios se encomienda a los Estados de conformidad con las prácticas nacionales, siendo susceptibles de fijación bien por ley, bien por decisión de los organismos competentes, bien en acuerdos tripartitos. Con todo, la norma establece dos previsiones de obligado cumplimiento. Tales criterios, en primer término, han de definirse “de forma clara”. En segundo lugar, ya desde una óptica material, al menos los siguientes elementos han de incluirse entre los criterios de fijación y actualización de los salarios: “el poder adquisitivo de los salarios mínimos legales, teniendo en cuenta el coste de la vida”; “la cuantía general de los salarios brutos y su distribución”; “la tasa de crecimiento de los salarios”; y “los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo”. Y la norma, además, contempla la posibilidad de utilización de un “mecanismo automático de indexación de los salarios mínimos legales”, con la condición de que su aplicación “no dé lugar a una disminución del salario mínimo legal”.

Finalmente, la Directiva aboga por el recurso, a efectos de ponderación de la adecuación de los salarios mínimos legales, a “valores de referencia indicativos”, entre los que refiere aquellos “comúnmente utilizados a escala internacional, como el 60 % de la mediana salarial bruta y el 50 % del salario medio bruto”. Referencias que, conviene remarcarlo, han transitado desde un Considerando del proyecto inicial (el 21) al articulado de la norma y que se han interpretado como una invitación a la utilización del denominado “índice Kaitz”, por cierto, no coincidente con la referencia utilizada por el Comité Europeo de Derechos Sociales –que atiende al salario medio neto (60 %) y no bruto–. En cualquier caso, si bien los criterios de fijación y actualización de salarios no figuran priorizados, ni precisados, ni la norma aboga por la consideración de un concreto límite mínimo –optando por la enumeración, a título ejemplificativo, de dos posibles referencias– la mejora operada es evidente. El salario mínimo legal, en efecto, no sólo se conecta con una mínima capacidad adquisitiva –lo que, en un escenario de inflación tan elevada, es particularmente relevante–, sino también con valores salariales medios –lo que implica su vinculación a la evolución real del mercado de trabajo–.

Ya en clave dinámica, la norma apela a la actualización “periódica y oportuna” de los salarios mínimos legales al menos cada 2 años o, de recurrirse al mecanismo de indexación automático, al menos cada 4 años, observándose de nuevo una mayor concreción del texto aprobado que finalmente sí incorpora una periodicidad mínima –si bien, en el mejor de los casos, bianual, lo que, en escenarios muy volátiles, como el presente, puede resultar insuficiente–.

Especial mención merece, por otro lado, el art. 6 de la Directiva, a cuyo amparo se establece la posibilidad de introducir matices de diversa índole: particularidades y excepciones a los salarios mínimos legales. Cabe, así, la fijación de diversos tipos de salarios mínimos legales para “grupos específicos de trabajadores”, así como la articulación de deducciones de la remuneración “hasta un nivel inferior al del correspondiente salario mínimo legal”. “Variaciones” y “deducciones”, según la terminología empleada por la norma, que habrán de respetar los principios de no discriminación y proporcionalidad, así como justificarse en la atención de una finalidad legítima.

Debe destacarse, por otro lado, la apuesta del proyecto por la participación de los interlocutores sociales en los procesos de fijación y actualización de los salarios mínimos legales (art. 7). Los Estados miembros, en efecto, se hallan obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar tal participación “de manera oportuna y efectiva” –señaladamente, en órganos consultivos de asesoramiento–, tanto a efectos de selección y aplicación de los criterios de fijación y de los valores de referencia indicativos de la adecuación, como a efectos de actualización, establecimiento de excepciones y recogida de datos o realización de estudios.

Finalmente, con objeto de mejorar el acceso de los trabajadores a los salarios mínimos legales, los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, han de adoptar, “según proceda”, las medidas siguientes (art. 8): establecerán controles e inspecciones *in situ*, velando por su efectividad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio; y fomentarán que las inspecciones “se centren activamente en los empleadores que incumplan la normativa y los persigan”.

A los Estados con sistemas convencionales de fijación de salarios mínimos se dirigen las previsiones contempladas por el art. 4 de la Directiva, dirigidas a “aumentar la cobertura de la negociación colectiva”, a su vez, expresamente definida como la “proporción de trabajadores a escala nacional a los que se aplica un convenio colectivo” (art. 3). A tales efectos, la Directiva contempla las siguientes medidas, de aplicación preceptiva por los Estados Miembros –con la participación de los interlocutores sociales–: en primer término, “el desarrollo y el refuerzo de [las] capacidades de los interlocutores sociales para participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, en particular a nivel sectorial o intersectorial”; en segundo lugar, el fomento de unas “negociaciones constructivas, significativas e informadas” en materia salarial; finalmente, la adopción de medidas para la protección del ejercicio del derecho a la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, velando por la no discriminación de trabajadores y representantes sindicales participantes en la misma, así como por la no injerencia mutua, en el proceso, de sindicatos y organizaciones patronales. Finalmente, especial atención merecen aquellos Estados en los que la tasa de cobertura no alcance el 80 %, conminados, por la norma europea, al establecimiento de un “marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva”⁴⁵. De modo que, si bien las medidas requeridas no resultan ni mínimamente esbozadas –de ahí el grado de abstracción más arriba referido–, debe remarcarse la intención del legislador europeo de propiciar el desarrollo de la negociación colectiva, señaladamente a nivel sectorial e intersectorial –respondiendo así a la denunciada erosión paulatina de esta (Considerando 16)–. Lo que, a sensu contrario, tal vez pudiera interpretarse como un mandato –o recomendación– de revisión de aquellas herramientas internas de inaplicación de salarios convencionales –muchas de ellas, como se recordará, ideadas o reforzadas tras la crisis financiera de 2008–.

⁴⁵ Resultando obligados muchos Estados, entre otros, según se ha apuntado, muy probablemente España, ÁLVAREZ ALONSO, Diego, Salarios mínimos en la UE: propuesta de Directiva e implicaciones para España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, núm. 151, 2021, p. 53

5. Algunas conclusiones

En el ámbito de la UE, la intervención operada en materia de salarios mínimos, por medio de la Directiva (UE) 2022/2041, conforma una novedad muy destacable. Fruto del consenso generado en torno al Pilar Europeo de Derechos Sociales revela cierto cambio de rumbo, aún sutil, en la política social europea: es, en efecto, muestra de una preocupación –¡por fin!–, por la creciente pobreza de los trabajadores. Constatada expresamente la erosión de sus retribuciones –achacada, a su vez, a un debilitamiento de las estructuras convencionales sectoriales–, la estricta vinculación de los salarios a la competitividad empresarial, hasta el momento defendida, se atenúa, procurando la nueva norma la articulación de instrumentos que mantengan a salvo un importe mínimo. Por ello, si bien el diagnóstico en modo alguno se vincula a las directrices precisamente emanadas de Europa –de modo muy señalado tras la crisis de 2008–, en términos políticos o ideológicos, la Directiva (UE) 2022/2041 debe acogerse favorablemente.

Y también en clave estrictamente jurídica, pese a sus limitaciones intrínsecas –fruto, como se ha destacado, de la reserva competencial operada por el art. 153.5 TFUE–, la Directiva ha de calificarse de relevante. Esto es, pese a su vaguedad o abstracción y aun en clave promocional en muchas ocasiones, presenta aspectos muy positivos. Esta, en efecto, sienta de modo expreso la necesidad de fijación de topes salariales mínimos, respecto de los que predica, por lo demás, una condición o característica, si bien de difícil aprehensión, muy destacada: su “adecuación”. Asimismo, asigna a los Estados tareas de control y seguimiento, restringe posibles excepciones a los salarios mínimos e impulsa la negociación colectiva supra empresarial. En términos comparativos o evolutivos, en particular –habida cuenta el tradicional silencio europeo en la materia (sin perjuicio, por supuesto, de las trascendentes intervenciones en materia de igualdad retributiva)– conforma un hito sin precedentes, esperemos revelador de un genuino cambio de tendencia. Por vez primera, en efecto, la armonización, aún indirecta, alcanza un ámbito, el retributivo, hasta el momento prácticamente inexplorado. Y ello, además, otorgando a los negociadores un papel central en el diseño de la política de rentas.

En los órdenes internos, aún en Estados con sólidos sistemas de fijación de salarios –particularmente, legales, como en el caso de España– es de esperar que la transposición de la Directiva redunde en la consecución de al menos dos objetivos. En primer lugar, en una mejora, en términos cuantitativos, de los salarios mínimos, que, de nuevo en el centro del debate, deben alcanzar los estándares internacionales: los referidos a título ejemplificativo por la norma –el 60 % de la mediana salarial bruta o el 50 % del salario medio bruto– u otros –conforme a lo indicado por el Comité Europeo de Derechos Sociales, el 60 por 100 del salario medio nacional neto–. En segundo término, toda vez que la norma encomienda velar por la “adecuación” del salario para la consecución de “un nivel de vida digno”, cabría esperar otra consecuencia, aún indirecta: el acotamiento o eliminación de herramientas que, al calor de las sucesivas crisis, convirtieron al salario en una herramienta más de flexibilidad interna, a menudo con desdén a su necesario carácter sinalagmático y justicia.

6. Bibliografía

- AA.VV. (Dir.: SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo, VIVERO SERRANO, Juan Bautista), *La construcción del Derecho del Trabajo de las redes empresariales*. Granada, Comares, 2019.
- AA.VV. (Dir.: TODOLÍ SIGNES, Adrián, PEIRÓ SILLA, José María), *El trabajo en las plataformas digitales en la Comunitat Valenciana II*. Generalitat Valenciana, Valencia, 2022.
- ÁLVAREZ ALONSO, Diego, Salarios mínimos en la UE: propuesta de Directiva e implicaciones para España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, núm. 151, 2021, p. 33-55.
- BAYLOS GRAU, Antonio, La Directiva sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea *Nueva Tribuna*. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/directiva-salarios-minimos-adecuados-union-europea-laboral-ue/20221028130805204416.html>
- BOGONI, Milena, La regulación europea del salario mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre. *Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 166, 2023, p. 171-207.
- BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, Pepa, El salario mínimo interprofesional en España y la Carta Social Europea: el desacuerdo permanente. *Lex Social*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, vol. 12, núm. 1, 2022, p. 498-529.
- CABEZA PEREIRO, Jaime, El concepto de trabajador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Documentación Laboral*. Madrid, Ediciones Cinca, vol. 1, núm. 113, 2018, p. 45-58.
- CAMPS RUIZ, Luis Miguel, La protección de los salarios en la historia de la OIT. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, núm. 147, 2020, p. 249-278.
- CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel: Pobres con trabajo: una categoría estadística en la Unión Europea y un colectivo sin entidad jurídica en España, al menos en su Derecho del Trabajo y Seguridad Social. *Documentación Laboral*. Madrid, Ediciones Cinca, vol I, núm. 122, 2021, p. 73-88.
- En 1000 palabras, el (in)cumplimiento español en materia salarial de la Carta Social Europea (Nihil novum sub sole), Brief AEDTSS, <https://www.aedtss.com/en-1000-palabras-el-incumplimiento-espanol-en-materia-salarial-de-la-carta-social-europea-nihil-novum-sub-sole/>
- CRUZ VILLALÓN, Jesús: Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía. *Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 138, 2017, p. 13-47.
- La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. *Blog de Jesús Cruz Villalón*. <http://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/04/la-promocion-de-salarios-minimos.html>.

- ESTRADA BALLESTEROS, David, Convenio sobre la fijación de salarios mínimos. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Italia, Adapt University Press, vol. 7, núm. 0, 2019, p. 1033-1048.
- FERNÁNDEZ PROL, Francisca, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Sonia, Trabajadores inmersos en procesos de subcontratación transnacional: ¿qué protección desde el plano internacional? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 52, núm. 156, 2019, p. 1383-1406.
- GIMENO DÍAZ DE ATAURI, Pablo, La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*. Sevilla, Universidad de Sevilla, núm. 6, 2022, p. 37-70.

Informes de la OIT

- Las plataformas digitales y el futuro del trabajo, Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, 2019.
- Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*, Ginebra, 2023.
- LOFFREDO, Antonio, ORLANDINI Giovanni, La propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre el salario mínimo adecuado. *NET21* (<https://www.net21.org/>). núm. 4, 2021, p. 1-6.
- RAMOS QUINTANA, Margarita, El Pilar Europeo de Derechos Sociales: la nueva dimensión social europea. *Revista de Derecho Social*. Albacete, Bomarzo, núm. 77, 2017, p. 19-42.
- SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo, *Redes empresariales y Derecho del Trabajo*. Granada, Comares, 2016.
- SUÁREZ CORUJO, Borja, La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la seguridad social. *Temas laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, núm. 141, 2018, p. 37-66.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz, El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española. *Lex Social*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, vol. 13, núm. 1, 2023, p. 1-24.